

“一带一路”与菲律宾“大建特建”规划——对“债务陷阱论”的反驳

文/李金明

菲律宾是海上丝绸之路的重要枢纽

在太平洋海上贸易航线上，菲律宾具有独特的战略地位。早在1571年，西班牙殖民者利牙实备（Miguel Lopez de Legaspi）就在马尼拉建立其司令部，开辟了通往墨西哥阿卡普尔科的“大帆船贸易航线”。当时由于大帆船载运的主要货物是中国的生丝和丝织品，故人们普遍称之为“中拉海上丝绸之路”。这条海上丝绸之路的真正起点应该说是在吕宋岛西面的马尼拉，据说它是当时全球最优良的港口之一。《马尼拉大帆船》（The Manila Galleon）一书的作者威廉·舒尔茨（William Lytle Schurz）这样描述道：“在远东所有的城市里，马尼拉无论在自然或经济地理方面都是东方最好的贸易中心点。两种主要商品——从北方运来的丝绸和从南方运来的香料，都能较其他城市更轻易地汇集到马尼拉，然后从这里运往欧洲或美洲。日本、中国、东印度王国和从马来半岛东南到享有盛名的马鲁古等一系列群岛，都以马尼拉为中心形成一个巨大的半弧圈。按主要产地的距离来讲，马六甲、澳门或巴达维亚都没有如此优越的地位。”

正因为这条航线有如此辉煌的历史，故当2013年中国新一届领导人提出构建“21世纪海上丝绸之路”的倡议后，曾任菲律宾武装部队情报处处长的维克托·科普斯（Victor N. Corpus）准将，就在《菲中海上争议的双赢解决》（A Win-win Solution in PH Sea Dispute with China）一文中，建议中国可帮助菲律宾复兴古代的马尼拉大帆船贸易航线。他认为，这可延伸“一带一路”的倡议，使其不仅覆盖到亚洲、欧洲和非洲大陆，而且也覆盖到南北美洲和大洋洲。这对于中国来说无疑是一大利好，因为这将新的海上丝绸之路与复兴的马尼拉大帆船贸易航线连接起来，把“一带一路”倡议扩大到六大洲而不仅仅是三大洲。

2017年4月，菲律宾政府正式推出了一项名为“大建特建”的大规模基础设施投资规划，计划在6年内投资8.4万亿比索（约合1672亿美元），在全国推行包括机场、港口、铁路等基础设施建设。这项规划正好与中国提出的

“一带一路”倡议，特别是其中的“21世纪海上丝绸之路”相对接。“一带一路”倡议不仅可为菲律宾国内大规模的基础设施建设提供援助，而且可帮助菲律宾的产品在“一带一路”沿线国家打开新的市场，提升菲律宾在全球贸易格局中的竞争力，使菲律宾受益。正如野村研究所（Nomura Research）在2018年4月17日公布的报告中写道，包括菲律宾在内的亚洲四个经济体将从中国“一带一路”倡议中获益最大。该研究所称，中国对菲律宾的基建援助将达到菲GDP的10.5%，仅次于巴基斯坦、孟加拉和马来西亚。根据该研究所的估计，中国将在未来10年内为“一带一路”倡议花费1.5万亿美元，该倡议是一个“帮助低收入经济带加快转向更高经济发展层次的平台”。

中国承诺资助菲律宾的基建项目

中国承诺资助菲政府的一些优先基建项目，在2018年就开始准备签署贷款协议。其中如赤口河灌溉项目，2018年3月8日在菲律宾灌溉署签署商务合同，金额为6200万美元。赤口河灌溉项目将建在北吕宋加凌牙省的赤口河上，这是在杜特尔特“大建特建”规划下由中国融资的第一个旗舰基建项目。这项工程一旦完成，它将为北吕宋的加凌牙省及加牙渊省的21个描笼涯约8700公顷农田提供稳定的灌溉，从而造福4350名农民和他们的家庭，不仅解决他们的农田灌溉问题，也将使他们的生计得到改善。除此之外，还有百年水源卡利瓦大坝项目。该项目计划耗资180亿比索，在计顺省那卡将军镇的巴桑罕描笼涯及计顺省茵劳省区麦狮狮描笼涯卡利瓦-卡兰-亚虞斯河盆地建造新百年水源方案，目的是确保大马尼拉区的新供水来源。

由中方资助的还有从马尼拉至米骨之间全长639公里的铁路项目。这个项目是菲律宾铁路局吕宋铁路计划的一部分，它是根据官方发展援助（ODA）资建的大规模基建项目之一。“这条铁路一旦完成，它将把大家乐与米骨之间的主要机场与港口连接起来，同时也能为沿线的一些未开发的地区带来发展。”菲律宾铁路局建造这条南铁

路,预计可将马尼拉至黎牙实德的旅程时间缩短到4小时之内。另外,中国还将资助菲律宾建造其他两条铁路:一条是吕宋的苏比克-克拉克铁路;另一条棉兰老铁路。苏比克至克拉克铁路长达71.13公里,造价为500.3亿比索,2019年7月将开始施工,2022年竣工。棉兰老铁路从里戈斯至查贡,长达102公里,造价352.6万比索,第一阶段工程将于2019年开工,预计2022年竣工。

中国援助马尼拉的两座桥梁项目已于2018年7月17日举行了动工仪式。该项目将通过提供更多横跨巴石河的桥梁和道路,提高马尼拉交通运输能力和效率,同时有助于当地旅游业的发展。对于巴石河的另外5座桥梁来说,中国正在积极考虑为其提供软贷款,使巴石河两岸的连接和整合更加紧密。马尼拉常年受交通拥堵困扰,巴石河穿城而过,河流流经区域多为闹市区,车辆行人众多。这两座巴石河大桥的建造将有效缓解马尼拉市的交通拥堵现象。

另据菲律宾财政部2019年3月20日表示,杜特尔特政府的“大建特建”规划中,棉兰老及未狮耶的两座大桥将由来自中国的官方发展援助(ODA)资助建造。棉兰老有纳卯-萨马尔大桥项目及西未狮耶的班乃-义马拉斯-黑人省岛与岛之间的大桥,是由中国资助的正在进行中的两个项目。纳卯-萨马尔大桥跨径4.4公里,估计需耗资90亿比索。班乃-义马拉斯-黑人省岛际大桥将分两个阶段建造,即14.3公里的班乃-义马拉斯连接段与5.7公里的义马拉斯-黑人省连接段,估计需耗资400亿比索。

除了上述中国承诺资助菲律宾的基建项目外,菲律宾还向中国国际发展合作署署长提交了12个旗舰基建项目清单。其中包括棉兰老铁路、吕宋-三描大桥、礼智-殊里看大桥、南甘马仁·葛丹恋迎斯友谊桥、吕宋东海岸开发项目、武运·礼智大桥、宿务·武运大桥、黑人省-宿务大桥、伊波水库第3、艾仁港航道、加巴查小水库灌溉项目,以及甘马仁河流盆地与集水区管理项目。“这些基建项目是杜特尔特政府根据农村发展及灾难预防需要,按地区挑选出来的。”

所谓“中国债务陷阱”问题

正当中国以“一带一路”倡议大力支持菲律宾“大建特建”规划下的基础设施建设时,有些西方媒体却对此大肆进行造谣攻击,妄图离间与破坏中菲关系。在2017年5月初,菲律宾预算部长迪科诺(Benjamin Diokno)曾估计道,在杜特尔特总统的6年任期内,菲律宾将在基础设施建设方面投资大约1670亿美元。就在此估计后的第二天,美国商业杂志《福布斯》(Forbes)即发表一篇题为《菲律宾债务可能膨胀到4520亿美元,中国将获利》的评论文

章。文章的作者安德斯·科尔(Anders Corr)写道,目前菲律宾政府的1230亿美元债务将飙升到2900亿美元,因为“最可能的贷款者”中国将对债务收取高利率,于是“10年以后,菲律宾的债务与GDP的比率可能达到世界上最高的296%”。科尔提到的这些数据,完全是在对杜特尔特政府和中国之间这1670亿美元新债务的利率、条件以及偿还条款都不了解的情况下假设的。他认为中国的利率将达到10%~15%,由于利息的自然增长,“依靠中国昂贵借贷来维持的杜特尔特经济学如果准许这样做,将使菲律宾陷入实际的债务奴役之中”。

其实,中国给菲律宾贷款的利率并不像科尔所说的高达10%~15%。按照菲律宾参议院经济事务委员会主席张侨伟(Sherwin Gatchalian)的说法,中国的利率2%~3%不算太高,因为亚洲发展银行和世界银行的贷款利率都是3%~4%。菲律宾财政部助理部长兼发言人林比诺在接受电视台采访时也说道,那些批评中国贷款利率过高的人忘记了各国贷款采用的是不同的货币,中国的贷款是用美元计算,而日韩两国的贷款分别用日元和韩元计算。中国用美元计算的利率是2%,还款期20年,宽限期7年。日本贷款用日元计算,如果折合成美元,利率实际差不多。

既然中国的贷款利率仅有2%~3%,为什么科尔要将其夸大为10%~15%呢?这大概与他有意抹黑中国与破坏中菲关系有关。科尔是一位美国人,2001年在耶鲁大学获得学士学位,2008年在哈佛大学获得博士学位,攻读的是国际关系专业。他于2013年在纽约成立了一家以他的姓Corr命名的分析公司Corr Analytics,曾为美国太平洋司令部(USPACOM)和美国特别行动部队太平洋司令部(USSOCPAC)的情报和作战客户服务。2019年3月24日,科尔又在其分析公司出版的《政治风险杂志》(Journal of Political Risk)上警告,菲律宾很可能“失去天然资源,如果它未能偿还中国的贷款。他们不应该只是掉以轻心,这些将使菲律宾数代的孩子陷入债务陷阱,他们可未能摆脱……北京将使他们成为实际上的债奴数十年甚至一世纪”。

科尔对中国援助菲律宾的贷款进行如此险恶的造谣和攻击,就连菲律宾《世界日报》专栏作家华清都感到愤慨,他驳斥道:“谁不知道,菲律宾的外债或外国给菲律宾的贷款(至2016年初为773.19亿美元),大部分是美国、日本、西欧、世界银行、国际货币基金组织、亚洲开发银行,这些国家和机构往往有附带条件的贷款,而中国的贷款只占很少的一部分,且没有附带条件。为什么这些国家和机构给菲律宾如此大的贷款,就不会使菲律宾的后代陷入债务陷阱,或成为债奴呢?他为什么唯独对中国给菲律宾的贷款如此仇恨和敌视呢?”

美国对中国给菲律宾贷款的敌视还不仅限于科尔这

样的“政治风险分析家”，就连美国副总统彭斯（Mike Pence）也曾“提醒”印度洋-太平洋地区的国家不要落入中国债务外交的陷阱，同时鼓励这些地区的国家转而选择向美国发展融资，并声称这是“最好的选择”。对于彭斯的警告，菲律宾国立大学海洋事务与海洋法研究所所长巴通巴戈（Jay Batongbacal）评论说，菲律宾在处理贷款协定方面有足够的经验，经济高官们曾保证，菲律宾不会陷入债务陷阱。财政部长多明格斯（Carlos Dominguez）回答道，菲律宾欠中国的债务只占债务总额的1%，绝无陷入所谓“中国债务陷阱”的可能。到杜特尔特总统任期结束时，菲律宾欠其他国家的债务总数将超过欠中国的债务。到2022年底，如果菲律宾所有由中国资助的项目资金都到位，那么菲律宾欠中国的债务总额将占其债务总额的4.5%；而菲律宾欠日本的债务总额则将超过中国的两倍多，达到9.5%，他不知道为什么人们从来就不提“日本债务陷阱”。

与这些西方媒体相呼应的是菲律宾国内的反对派政客，特别是最高法院资深大法官安东尼奥·加彪（Antonio Carpio），他是当年将南海问题提交海牙临时仲裁组仲裁的主要参与者。2019年3月23日，菲律宾网络新闻媒体拉普勒（Rappler）报道加彪的警告说，中国捐建的赤口河灌溉项目可能变得“昂贵”，因为如果菲方所欠的36.9亿比索贷款出现违约，中国就可以拿走天然气蕴藏量丰富的礼乐滩。加彪的警告引起菲律宾众多高级经济官员的质疑。参议院少数派领导人德里伦不认为如果菲律宾没有能力还债，中国就会没收蕴藏丰富石油和天然气的礼乐滩的推论。他表示，总统法令第1127号规定有利于还债的自动拨款，这表示菲律宾将经常归还它的贷款。因此，贷款协议上规定的国家资产将会被没收的条文将永远不会发生，所谓的“无力还债将以我们国家的资产作抵押”只能是臆测而已。

财政部长多明格斯也在一份声明中重申，菲方目前通过外来资金（例如来自日本和中国的官方发展援助）开展的项目，都不允许外国在菲方无法还款的情况下挪用或接管菲国内资产，这是永远不可能发生的，因为它不符合菲律宾的宪法和法律。《世界日报》专栏作家华清亦声称，中国就赤口河灌溉项目借给菲律宾的贷款仅6200万美元，而菲央行截止今年2月底的外汇储备达到827.8亿美元，难道就偿还不起这区区不足其外汇储备千分之一的6200万美元的中国贷款？说穿了，作为大理院法官的加彪为什么对中国给菲律宾的贷款如此吹毛求疵，只不过是敌视中国，反华仇华立场的一种表露。菲律宾截至2018年6月的总外债是722亿美元，多数是美国的、西欧的、日本的、世界银行的、亚洲开发银行的以及国际货币基金组织的，请问加彪可曾问过、质疑过？

2019年3月28日，加彪在怡朗举行的第17届菲律宾律

师公会全国大会的场外告诉记者，菲律宾与中国之间的卡利瓦水库项目贷款协议也提供了祖传资产作为抵押品，这可能意味着北京是在追求礼乐滩的油气。对于加彪的说法，菲财政部长多明格斯3月29日在接受记者采访时，就指责某些政府的批评者所声称的本国在使用其资产作为这些贷款的抵押品。他说道：“在我们的任何贷款中，都没有提供抵押品给任何国家或银行，所有的贷款条件都可以从我们的网站上查到。”

上述情况说明，无论是某些西方媒体或者是菲律宾国内的反对派政客，都把杜特尔特总统提倡的“大建特建”规划政治化了。正如《世界日报》社论所说，反对派出于对杜特尔特政府的不满，凡是他推行的政策和项目均持反对态度，不希望他获得成功。此外，反对派政客之所以反对赤口河灌溉等项目，原因是这些项目由中国资助，在“逢中必反”的情况下一概反对，即使这些项目将给菲律宾当地带来极大的好处也在所不计。这些政客提出来的所谓“中国债务陷阱”实际是个伪命题，在当今世界上，各国政府都在努力吸引外资、吸引外商前来投资，外资越多，对这个国家的发展越有利。亚洲开发银行首席经济学家萨瓦达（Yasuyuki Sawada）在亚行第52届年会期间的新闻发布会上表示：“政府如果是要满足经济的潜在需求并消除基础设施瓶颈，我认为从本质上讲，持有债务，并继续进行公共投资不一定是个坏主意。”他指出，菲律宾经济目前正受到政府对公共产品和服务，包括基础设施投资的推动。去年，政府在基础设施和其他资本支出方面的开支达到创纪录的8036亿比索，比2017年的5688亿比索增加了41%，超过今年的7754亿比索。于是他认为“只要债务是可持续的，这就是一项我们应该支持的非常重要的政府举措”。菲律宾财政部也坚持认为，菲律宾绝对不会陷入债务陷阱，因为政府有能力偿还债务。虽然政府正在为基础设施寻求更多的外国贷款和赠款，但年度预算的大部分仍由本地借款提供资金，主要来自于出售国债和债券。财政部长多明格斯今年4月份表示过：“政府的债务经过精心设计，以确保不为基础设施项目融资就不借款，同时从当地债务市场获取大部分融资，以尽量减少不利的外部因素。”前英国伦敦经济与商业政策署署长罗思义近日在接受《大公报》采访时就明确地指出，“债务陷阱论”没有任何理论基础。他说道，西方媒体批评“一带一路”制造债务陷阱是愚蠢之举，因为要进行投资必定要借钱，借钱时必须斟酌投资回报要比借的钱多才会决定借钱，而美国更是长期贷款给自己的人民。所谓“债务陷阱论”只是个宣传而已，这种指责和批评没有任何理论基础。^⑤

（作者系厦门大学南海研究院教授；摘自《云南社会科学》2019年第4期；原题为《“一带一路”建设与菲律宾“大建特建”规划——对“债务陷阱论”的反驳》）